

Warszawa, dnia 4 października 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie
konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r.
o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej
sferze budżetowej (syg. akt K. 32/02)

W dniu 23 kwietnia 2002 r. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1799) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji RP.

Wnioskodawca zarzuca wskazanemu przepisowi naruszenie:

1) zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, sformułowanej w art. 2 Konstytucji, a w szczególności wynikającej z tej zasady dyrektywy zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych,

2) prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) zasady praworządności, sformułowanej w art. 7 Konstytucji.

Na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.), kwoty bazowe i wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej nie objętych mnożnikowymi systemami ustalania wynagrodzeń, podlegają corocznej waloryzacji średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, ustalonym w ustawie budżetowej, na podstawie przeprowadzonych negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Zgodnie z zaskarżonymi przepisami art. 1 pkt 3 ustawy z 21 grudnia 2001 r., zmieniającej ww. ustawę, wprowadzono szczególne regulacje odnoszące się do wysokości wynagrodzeń w roku 2002, zawarte w dodanych art. 29b - 29d, w następującym brzmieniu:

„Art. 29b. W 2002 r. kwoty bazowe i wynagrodzenia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń nie są waloryzowane.

Art. 29c. 1. Podstawę do określenia wynagrodzeń w 2002 r. dla pracowników, o których mowa w art. 5 pkt 2, stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, bez wynagrodzeń wypłaconych ponad wynagrodzenia ustalone zgodnie z art. 6, które mogą wynikać z przepisów wydanych na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 1-4, oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacane na podstawie odrębnych przepisów, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Podstawę, o której mowa w ust. 1, dla nauczycieli ustala się z uwzględnieniem zwiększenia wynagrodzeń wynikających z uzyskania kolejnych stopni awansu zawodowego, określonych w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 /.../).

Art. 29d. W 2002 r. wynagrodzenia finansowane ze środków, o których mowa w art. 9 ust. 3 pkt 1, nie mogą przekroczyć wielkości wynagrodzeń finansowanych z tych środków w 2001 r.”.

Dalsze przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r., wstrzymywały podwyżki wynagrodzeń w roku 2002 również innych grup pracowników. W art. 3 ust. 1 pkt. 1 - 9, wymieniono szereg jednostek należących do sfery finansów publicznych, w których wynagrodzenia w roku 2002 nie mogła przekroczyć wielkości z roku 2001. Art. 2 limitował wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, w tym osób, o których mowa w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.) a uchwalona miesiąc wcześniej ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1784), ustalała wynagrodzenie w 2002 r. Prezydenta RP a także innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (objętych mnożnikowym systemem ustalania wynagrodzeń), w wysokości wynagrodzenia w grudniu 2001 r.

Argumenty Wnioskodawcy mające zaświadczyć o naruszeniu przez cytowane wyżej przepisy wskazanych we wniosku wartości konstytucyjnych, nie są przekonujące.

Zaskarżona ustawa, jak i wymieniona wyżej ustawa nowelizująca z 21 listopada 2001 r., należały do tzw. ustaw okołobudżetowych, ustanawiających podstawy normatywne realizacji dochodów i wydatków państwa w wysokości ustalonej w projekcie budżetu na dany rok. Zamrożenie wydatków na wynagrodzenia w sferze

finansów publicznych w roku 2002 na poziomie poprzedniego roku, było jednym ze środków prowadzących do zachowania deficytu budżetowego w kwocie przyjętej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2002. Wypada przypomnieć, że już ustawa budżetowa na rok 2001 zakładała gwałtowne zwiększenie deficytu budżetowego - z 15.400.000 tys. zł. - planowanych w ustawie budżetowej na rok 2000, do 32.979.408 tys. zł., przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2001. Projekt ustawy budżetowej na rok 2002, zakładał deficyt budżetu państwa w wysokości 40.000.000 tys. zł., przy czym utrzymanie takiego poziomu deficytu w ustawie budżetowej na ten rok, warunkowało ograniczenie wydatków budżetowych w różnych dziedzinach oraz zwiększenie dochodów, m.in. w wyniku rekonstrukcji ulg podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny orzekał już w przeszłości w sprawie zawieszenia systemu waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej¹, zagwarantowanej w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.), uzasadnianego trudną sytuacją finansów publicznych. Konsekwencją uznania przepisów ustaw dokonujących tego zawieszenia za niekonstytucyjne było uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294) i wypłata na jej podstawie rekompensat pieniężnych osobom, które doznały określonego uszczerbku w dochodach wskutek działania niekonstytucyjnych przepisów. Zarzuty Skarżących były wówczas podobne do sformułowanych w obecnie zgłoszonym wniosku. Potwierdzenie (w części) przez Trybunał Konstytucyjny tych zarzutów, uzasadniała głównie retroaktywność zaskarżonych przepisów oraz nieustanowienie przez ustawodawcę, koniecznego w tym przypadku, odpowiedniej *vacatio legis*. Dlatego orzeczenie o naruszeniu przepisów Konstytucji odnosiło się do okresu przed wejściem w życie niekonstytucyjnych przepisów i ich ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw.

W trakcie rozpatrywania spraw, o których wyżej mowa, Trybunał Konstytucyjny rozważał następujący dylemat: czy i o ile sytuacja budżetowa może stanowić usprawiedliwienie dla dokonanych przez zaskarżone przepisy zmian w indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej. W ocenie TK nie można wykluczyć, iż drastyczne

¹ Orzeczenie z 29.01.1992 - K. 15/91 i z 30.11.1993 - K. 18/92

załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Jednakże może to nastąpić z zachowaniem określonych warunków (K. 15/91). W odniesieniu do zasady ochrony praw słusznie nabytych, TK podkreślił (co zaznaczał niejednokrotnie we wcześniejszych jak i późniejszych orzeczeniach), że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i że możliwe jest odejście od niej w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Chodzi o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, znajdującej swoje oparcie w Konstytucji. Jednocześnie Trybunał podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, w którym wyraził pogląd, że ograniczenie bądź przejściowe zniesienie indeksacji nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej (K. 18/92).

W późniejszym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie zaliczył do wartości chronionych konstytucyjnie stan finansów publicznych. M.in. w uzasadnieniu wyroku K. 47/01 (z dnia 27.02.2002, OTK ZU seria A, Nr 1/2002, poz. 6), stwierdził: *„Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”*.

Uznając, że nie zahamowanie w roku 2001 dalszego zwiększenia deficytu budżetowego prowadziło w niedalekim czasie do recesji gospodarczej, należy zaprzeczyć poglądowi o niekonstytucyjności działań ustawodawczych przeciwdziałających takiemu zagrożeniu. Powołana wyżej ustawa z 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie gwarantuje pracownikom sfery budżetowej corocznego wzrostu wynagrodzeń w określonej wysokości. Przewiduje jedynie waloryzację wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalany corocznie na podstawie prognoz budżetowych. Wysokość wynagrodzeń tej grupy społecznej, determinowana jest więc bezpośrednio sytuacją budżetową państwa. W związku trzeba uwzględnić istnienie ryzyka ograniczenia potencjalnego wzrostu wynagrodzeń w przypadku niekorzystnego kształtowania się prognozowanych wskaźników.

Pracownicy sfery budżetowej, o których mowa w zaskarżonej ustawie nowelizującej, ponieśli w roku 2002 pewien uszczerbek finansowy noszący znamiona

ograniczenia praw majątkowych nabytych *in abstracto*, ale znajduje to usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wartości konstytucyjnej tj. obowiązku podjęcia działań do przywrócenia równowagi budżetowej i poprawy stanu finansów publicznych. Nie nastąpiło więc naruszenie wartości konstytucyjnych zaliczanych do elementów demokratycznego państwa prawnego głoszonej w art. 2 Konstytucji ani konstytucyjnego obowiązku ochrony praw majątkowych w zakresie wynikającym z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Nie jest również prawdą (co twierdzi Wnioskodawca), że ustawodawca obciążył w nadmierny sposób konsekwencjami kryzysu finansów publicznych pracowników państwowej sfery budżetowej, o których mowa w zaskarżonych przepisach. Jak już wyżej wskazałam, zamrożenie wynagrodzeń na poziomie roku 2001, objęło znacznie szersze rzesze pracowników, nie należących do państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników zatrudnionych w państwowych podmiotach gospodarczych. Wprowadzono również inne ograniczenie wydatków budżetowych państwa, w tym modyfikację świadczeń o charakterze socjalnym.

Istotnie, zaskarżona ustawa nowelizująca, uchwalona 21 grudnia 2001 r., została opublikowana w dniu 29 grudnia 2001 r. Zważywszy, że dzień ten przypadł w sobotę, do wejścia ustawy w życie - 1 stycznia 2002 r., pozostawał tylko jeden dzień roboczy - 31 grudnia 2001 r. Ustawodawca nie uwzględnił więc nawet minimalnego okresu *vacatio legis*.

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego sytuacja taka jest dopuszczalna. Jak bowiem stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt określi termin dłuższy. Ust. 2 w tymże artykule, dopuszcza w uzasadnionych przypadkach możliwość wejścia w życie aktów normatywnych w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Badając kwestię zachowania *vacatio legis*, jako elementu ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny zwracał niejednokrotnie uwagę na „odpowiedniość” wymiaru czasowego *vacatio legis* w stosunku do treści i charakteru wprowadzanych przepisów. Również potwierdzając w

cytowanym wyżej wyroku (K. 47/01) konstytucyjny charakter ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów państwa, TK zaznaczył, że ochrona tych wartości nie ma charakteru absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych. Odwołanie się do dobra wspólnego obywateli, związanego z prawidłowym kształtowaniem stanu finansów publicznych państwa, może jednak wywierać istotny wpływ na ocenę wprowadzonych regulacji ustawowych w kwestiach dotyczących poszanowania zasad prawidłowej legislacji, w tym tych, które nakazują zachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

W odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia, daremne jest jednak rozważanie jakiegokolwiek wymiaru czasowego, odpowiedniego dla przystosowania się adresatów do zmienionego prawa. Zawieszenie waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej założone już zostało na etapie projektowania budżetu na rok 2002. Zgodnie z art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej, winna być o tym poinformowana Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, jak również ogólnokrajowe organizacje związków zawodowych, którym Rada Ministrów, w terminie do 15 czerwca każdego roku, obowiązana jest przedłożyć w celu wyrażenia opinii, m.in. propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Kwestionowany przepis ustawy nowelizującej z 21 grudnia 2001 r., był tylko normatywnym potwierdzeniem wcześniej przyjętych założeń. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.), ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Nie sposób w tym przypadku mówić o zaskoczeniu adresatów przepisów zawieszających na okres roku waloryzację ich wynagrodzeń, jak również o potrzebie pozostawienia im przez ustawodawcę jakiegoś czasu na przystosowanie się do postanowień unormowań szczególnych dotyczących 2002 r. Wejście w życie zaskarżonej ustawy, bez dostosowawczego okresu *vacatio legis*, nie naruszało w związku z powyższym konstytucyjnej reguły zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej elementem demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wobec odrębnej procedury opiniowania przez Trójstronną Komisję oraz ogólnokrajowe organizacje związków zawodowych średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, nie wydaje się oczywista

konieczność powtórnego przedstawiania omawianej zmiany ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej do zaopiniowania przez związki zawodowe. Tym bardziej, że w czasie, gdy opracowywany był projekt ustawy zmieniającej, obowiązywało już brzmienie art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, wyłączające z procedury opiniowania projektów aktów prawnych określonej w dalszych ustępach tego artykułu, założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej. Projekty tych aktów opiniowane są w trybie określonym w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.).

Jeżeli Minister Pracy i Polityki Społecznej uznał, iż winien przedstawić do konsultacji związkom zawodowym przedmiotowy projekt, ale uczynił to w terminie, który nie zezwalał na usankcjonowanie minimalnego ustawowego czasu 30 dni na przeprowadzenie tej konsultacji, gdyż groziło to nie uchwaleniem projektowanej ustawy (okołobudżetowej) w terminie wcześniejszym niż rozpoczęcie obowiązywania ustawy budżetowej, to istotnie uchybił częściowo postanowieniom ustawy o związkach zawodowych. Gdyby jednak zastosował się do tych postanowień, przedmiotowa ustawa nie zostałaby uchwalona przed końcem roku 2001. Bez względu na datę uchwalenia, jako okołobudżetowa, musiałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., bezsprzecznie naruszając konstytucyjny zakaz retroaktywności.² W tej sytuacji, nie znajduje uzasadnienia traktowanie niedochowania trybu konsultacji ustalonego w ustawie o związkach zawodowych, jako przekroczenia kanonu legalności i praworządności działania organów publicznych, gloszonego w art. 7 Konstytucji.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk

² Niewątpliwie okolicznością nie sprzyjającą sprawnemu przebiegowi prac ustawodawczych nad projektem budżetu na 2002 r. była zmiana kadencji Sejmu, a w następstwie - składu Rady Ministrów. Pierwsze posiedzenie Sejmu IV kadencji odbyło się 19 października 2001 r. W tym dniu został powołany nowy skład Rządu. Projekt ustawy budżetowej na rok 2002, jak i projekt zaskarżonej ustawy zmieniającej, wpłynęły do Sejmu 23 listopada 2001 r. Odnotować również należy dokonaną w ubiegłym roku rekonstrukcję statusu oraz trybu działania Trójstronnej Komisji poprzez objęcie jej działalności regulacją ustawową. Być może skutkiem tego było zakłócenie w roku 2001 pełnej realizacji funkcji konsultacyjnych i opiniodawczych Trójstronnej Komisji, również w omawianym zakresie.